Der rechtliche Charakter der Synoden in der evangelischen Landeskirche Preußens,

insbesondere im Vergleich zu dem von Landtag und Stadtverordnetenversammlung.

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde

der Juristischen Fakultät der Universität zu Breslau

vorgelegt von

Hans Streich

Referendar.

Borna-Leipzig

Buchdruckerei Robert Noske

1910.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität Breslau.

Referent: Professor Dr. Brie.
Korreferent: Professor Dr. Fischer.

Meinen Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

Literaturverzeichnis.

Arndt, Verfassungsurkunde des preußischen Staates. Berlin 1907.

Blodig, Die Selbstverwaltung als Rechtsbegriff, eine verfassungsgeschichtliche Monographie. Wien 1894.

Bornhak, Preußisches Staatsrecht. Freiburg 1893.

Bornhak, Geschichte des preußischen Verwaltungsrechts. Berlin 1884 bis 1886.

Dahlmann, Die Politik. Leipzig 1847.

Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichtes. Berlin 1877 ff.

Friedberg, Lehrbuch des katholischen und evangelischen Kirchenrechts. Leipzig 1909.

Friedmann, Geschichte und Struktur der Notstandsverordnungen unter besonderer Berücksichtigung des Kirchenrechts. Stuttgart 1903.

v. d. Golz, H., Bericht über die Generalsynode an die evangelischen Gemeinden. Leipzig 1876.

Goßner, Preußisches evangelisches Kirchenrecht. Berlin 1899.

Grotefend, Das deutsche Staatsrecht der Gegenwart. Berlin 1869.

Halbey, Das Gemeindeverfassungs- und Verwaltungsrecht der sieben östlichen Provinzen Preußens. Berlin 1896.

Held, System des Verfassungsrechtes der monarchischen Staaten Deutschlands mit besonderer Rücksicht auf den Konstitutionalismus. Nürnberg 1856/57.

Jacobson, Das evangelische Kirchenrecht des preußischen Staates und seiner Provinzen. Halle 1864—1866.

Jebens, Die Stadtverordneten. Ein Führer durch das bestehende Recht, zunächst durch die preußische Städteordnung für die östlichen Provinzen vom 30. Mai 1853. Berlin 1905.

v. Kirchenheim, Kirchenrecht für deutsche Theologen und Juristen. Sammlung theologischer Handbücher Bd. 6. Bonn 1900.

Köhler, Lehrbuch des deutsch-evangelischen Kirchenrechts. Berlin 1894.

Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Tübingen 1901.

Leidig, Preußisches Staatsrecht. Berlin 1891.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Leipzig 1884.

Marcus, Der rechtliche Charakter der Generalsynode in der evangelischen Landeskirche Preußens. Berlin 1909.

Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes. Leipzig 1905.

Möller, Preußisches Staatsrecht. Breslau 1864.

v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Tübingen 1860—1869.

Motive zur Generalsynodalordnung. Im Reichsanzeiger 1875 Nr. 268. Berlin.

Niedner, Grundzüge der Verwaltungsorganisation der altpreußischen Landeskirche. Im Verwaltungsarchiv Bd. 11. Berlin 1903.

Oertel, Die Städteordnung vom 30. Mai 1853 und die Verwaltungsreformgesetze für die preußische Monarchie. Liegnitz 1905.

Rieker, Grundsätze reformierter Kirchenverfassung. Leipzig 1899.

Rönne, Das Staatsrecht der preußischen Monarchie. Leipzig 1898—1906.

Schön, Das evangelische Kirchenrecht in Preußen. Berlin 1903—1906.

Schön, Das Recht der Kommunalverbände in Preußen. Leipzig 1896.

Schulze, Das preußische Staatsrecht auf Grundlage des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1888—1890.

Seidler, Die Immunität der Mitglieder der Vertretungskörper. Leipzig und Wien 1891.

Steffenhagen, Handbuch der städtischen Verfassung und Verwaltung in Preußen. Berlin 1887/88.

Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechts. Freiburg 1889 bis 1897.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Landtags 1876. Haus der Abgeordneten. Bd. 1 und 2. Berlin 1876.

Theinert, Zur rechtlichen Kennzeichnung der Konsistorialsynodalverfassung der altpreußischen evangelischen Landeskirche. Im Verwaltungsarchiv Bd. 16. Berlin 1908.

Verhandlungen der außerordentlichen Generalsynode von 1875. Berlin 1876.

Zorn, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1895—1897.

Zorn, Lehrbuch des Kirchenrechts. Stuttgart 1888.

Die evangelische Landeskirche Preußens umfaßt nicht etwa sämtliche evangelischen Kirchengemeinden innerhalb der Grenzen Preußens; die Bezeichnung „Evangelische Landeskirche Preußens" ist vielmehr eine amtliche, zu dem Zwecke eingeführte, um im Gegensatze zu den anderen Kirchengemeinschaften das durch die Union zu einheitlicher Verwaltung verbundene lutherische und reformierte Kirchenwesen im preußischen Staate zu bezeichnen. In der Gesetzessprache kommt dies wohl zum ersten Male zum Ausdruck in der Allerhöchsten Kabinettsorder vom 6. 3. 1852, in welcher der Zweck der Union dahin bestimmt wird, daß sie „beide Bekenntnisse zu einer evangelischen Landeskirche vereinigen sollte", weiterhin: „der evangelische Oberkirchenrat ist verpflichtet, die evangelische Landeskirche in ihrer Gesamtheit zu verwalten und zu vertreten".

Diese Landeskirche umfaßte alle evangelischen Kirchengemeinden Preußens in dem Umfange, wie ihn Preußen zur Zeit der Union hatte, und diesen Umfang hat die evangelische Landeskirche Preußens mit geringer Veränderung heute noch. Es gehören also zu ihr die neun älteren Provinzen: Ost- und Westpreußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien, Sachsen, Westfalen und die Rheinprovinz, dazu kamen noch im Jahre 1898 die Hohenzollernschen Lande (Kirchengesetz v. 19. verbunden mit

Staatsgesetz v. 21. 9. 1898), dagegen gehören nicht dazu die neueren Provinzen: Hannover, Schleswig-Holstein und Hessen-Nassau.

Die Verfassung der evangelischen Landeskirche, die heutzutage eine landesherrlich-konsistoriale und presbyterial-synodale ist, hat eine recht langsam fortschreitende Entwicklung durchgemacht. Die reine Presbyterialsynodalverfassung war durch französische Flüchtlinge in der ersten Hälfte des 16. Jahrhunderts an den Niederrhein gebracht worden und hatte sich dort weiter entwickelt und erhalten. Als nach dem Aussterben des katholischen Jülich-Kleveschen Hauses ein großer Teil dieser Gebiete unter die Herrschaft Brandenburgs kam, machte sich der Einfluß der protestantischen Landesherren in der Folgezeit in der Weise geltend, daß allmählich mehr und mehr konsistoriale Einrichtungen geschaffen wurden. Dieser im Westen vor sich gehende Entwicklungsgang von der synodalen zur synodal-konsistorialen Kirchenverfassung fand seinen vorläufigen Abschluß in der für die Rheinprovinz und Westfalen erlassenen Kirchenordnung v. 5. 3. 1835, die in den übrigen Provinzen Preußens vorbildlich wurde. Hier war vorherrschend das Prinzip der konsistorialen Verfassung. Kirche und Volk erstrebten jedoch eine gewisse Selbständigkeit in Kirchenangelegenheiten, Bestrebungen, welche Friedrich Wilhelm IV., der einer Beschränkung seines absoluten Kirchenregiments abgeneigt war, mit mißtrauischen Augen beobachtete. Die Einleitung zu einer solchen Beschränkung war jedoch getan durch den Zu-

sammentritt der Kreissynoden im Jahre 1843 und der Provinzialsynoden im folgenden Jahre, denen im Jahre 1846 die Berufung einer evangelischen Generalsynode für die ganze preußische Landeskirche folgte. Das Ergebnis war ein von dieser Generalsynode ausgearbeiteter Entwurf einer Kirchenverfassung, durch die die bisherige Konsistorialverfassung durch presbyteriale und synodale Einrichtungen ergänzt werden sollte. Sie fand zwar den Beifall des Königs, aber dabei blieb es auch zunächst. Nachdem die Verfassungsurkunde v. 5. 12. 1848 der evangelischen Kirche Selbständigkeit in der Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten zugesichert hatte, wurde wiederum versucht, die Verfassung der evangelischen Kirche umzugestalten (Grundzüge einer evangelischen Gemeindeordnung für die östlichen Provinzen 1850), aber der Versuch mißglückte. Erst durch die rastlose Tätigkeit Herrmanns, des Präsidenten des Oberkirchenrates, kam es dazu, daß durch Allerhöchsten Erlaß v. 10. 9. 1873 „die Kirchengemeinde- und Synodalordnung für die Provinzen Preußen, Brandenburg, Pommern, Posen, Schlesien und Sachsen“ sowie „die Verordnung über die Berufung einer außerordentlichen Generalsynode für die acht älteren Provinzen“ publiziert worden ist. Nachdem hierdurch die Verfassung für die altpreußische Landeskirche eine gleiche Grundlage erhalten hatte, und nachdem jene außerordentliche Generalsynode am 24. 11. 1875 zu Berlin zusammengetreten war, konnte endlich die synodale Verfassung ihren Abschluß finden. Der der außerordentlichen Generalsynode vom

Kirchenregiment vorgelegte Entwurf einer Kirchensynodalordnung wurde angenommen, und durch Allerhöchsten Erlaß v. 20. 1. 1876 wurde die Generalsynodalordnung als kirchliche Ordnung verkündet. Damit ist die Umwandlung der konsistorialen Kirchenverfassung Altpreußens in eine konsistorial-synodale abgeschlossen.

In dieser Verfassung unterscheidet man unter den synodalen Elementen: Kreissynode, Provinzialsynode und Generalsynode. Begrifflich stellen sich die Synoden kurz gesagt als Organe der Kreis-, Provinzial- und Gesamtkirchengemeinde dar, „die den Zweck haben, in erster Linie sich der Aufgaben anzunehmen, die im Rahmen der Einzelgemeinden nicht erfüllt werden können, und durch ihren in der Generalsynode gipfelnden Aufbau die Einheit der Landeskirche zu wahren".[1])

Bezüglich der Charakterisierung der Stadtverordnetenversammlung werde ich, da das Städterecht in Preußen einer einheitlichen Kodifikation entbehrt,[2] vielmehr ein nach dieser Richtung hin im Jahre 1876 von der Regierung unternommener Versuch im Abgeordnetenhause an Meinungsverschiedenheiten gescheitert ist, die Stadtverordnetenversammlung zugrunde legen, wie sie durch die Städteordnung vom 30. 5. 1853 für die sechs östlichen Provinzen (jetzt, nach der Teilung der Provinz Preußen, sieben) gegeben ist, weil diese das weiteste Gebiet umfaßt

---

[1] Riedner im VerwArch. Bd. 11 S. 71.

[2] Rönne Bd. 2 S. 334.

und die Stadtverordnetenversammlungen der meisten anderen Städteordnungen im wesentlichen dieselben sind, wie die in jener Städteordnung. Auf die markantesten Abweichungen werde ich jedoch, soweit dies notwendig sein wird, eingehen.

Wie der Staat, so ist auch die Kirche in Verwaltungsbezirke eingeteilt, in welchen das Prinzip der korporativen Selbstverwaltung gilt, welches darin besteht, daß Geschäfte des Ganzen — dort des Staates, hier der Kirche — von dem Ganzen untergeordneten, aber innerhalb ihres Wirkungskreises selbständigen Korporationen verrichtet werden.[3] Auf Grund dieser Definition sind die Provinzial- und die Kreissynode als Organe der Provinzial- und Kreisgemeinde ebenso, wie die Stadtverordnetenversammlung als Organ der Stadtgemeinde und somit als Organe kirchlicher, bezw. staatlicher Selbstverwaltung zu bezeichnen, da sie Organe von der Gesamtkirche bezw. dem Staate untergeordneten Korporationen sind, die innerhalb ihres Wirkungskreises selbständig kirchliche bezw. staatliche Funktionen verrichten zum Zwecke der Erreichung kirchlicher bezw. staatlicher Ziele. Anders steht es hierbei mit der Generalsynode und dem Landtage. Selbstverwaltung im Sinne der Staatsrechtswissenschaft kann nur von einer Persönlichkeit ausgeübt werden, die einer höheren Gewalt untergeordnet ist, von dieser des Rechts der Selbstverwaltung wieder entkleidet und in Verwaltung ge-

[3] Schön, Kirchenrecht Bd. 1 S. 293.

nommen werden kann. Wie man im Staatsrecht von einer Selbstverwaltung des Staates nicht reden kann, so kann auch im Kirchenrecht — die Landeskirche und ihre Gliederung für sich betrachtet — nicht von einer Selbstverwaltung der Gesamtkirche gesprochen werden; denn diese Gesamtkirche hat die kirchlich höchste Gewalt, die keiner höheren kirchlichen Kontrolle und Aufsicht untersteht. Die Generalsynode kann danach ebensowenig wie der Landtag als Organ der Selbstverwaltung bezeichnet werden.[4] Daß die Generalsynode kein Organ eines kirchlichen Selbstverwaltungskörpers ist, d. h. eines von der Gesamtkirche verschiedenen Körpers, sondern unmittelbar ein Organ der Landeskirche, kommt praktisch darin zum Ausdruck, daß sie der Landeskirche und damit dem diese leitenden landesherrlichen Kirchenregiment gegenüber keinen besonderen Wirkungskreis hat,[5] sondern daß dieser die ganze Landeskirche umfaßt, will man nicht etwa die Verwaltung der Generalsynodalkasse, die zur Bestreitung ihrer eigenen Kosten dient, dazu rechnen. Doch ist dies eine ganz nebensächliche Tätigkeit, die überdies noch auf Antrag des Synodalvorstandes dem evangelischen Oberkirchenrat übertragen werden kann (GSO. § 39). Das, was hier von der Generalsynode bezüglich ihres Verhältnisses zur kirchlichen Selbstverwaltung nachgewiesen worden ist, trifft auf staatlichem Gebiet voll-

---

[4] Schön S. 293.
[5] Schön S. 420.

kommen auf den Landtag zu. Da man, wie schon erwähnt, im Staatsrecht nicht von einer Selbstverwaltung des Staates reden kann, und da der Landtag kein Organ eines dem Staate eingegliederten und untergeordneten Verwaltungskörpers ist, sondern sich vielmehr seine Kompetenzen unmittelbar über das gesamte Staatswesen erstrecken, kann auch er nicht als Selbstverwaltungsorgan des Staates angesprochen werden.

Nachdem hierdurch festgestellt worden ist, daß auf der einen Seite die Provinzial- und die Kreissynode Organe der kirchlichen Selbstverwaltung sind, die Generalsynode kein solches Organ ist, und auf der anderen Seite die Stadtverordnetenversammlung ein Organ der staatlichen Selbstverwaltung, der Landtag dagegen nicht ist, liegt es nahe, den kirchlichen Verfassungsbau mit dem staatlichen zu vergleichen.

Der evangelische Oberkirchenrat und die Konsistorien sind die mit Ausübung der Kirchengewalt beauftragten Behörden.[6] Ihre Befugnisse sind abgeleitet aus dem Kirchenregiment des Landesherrn, der also grundsätzlich nicht notwendig sich ihrer zu bedienen braucht, wenigstens — soweit nicht eine Einschränkung durch die Verfassungen stattgefunden hat, wie z. B. bei der Veränderung der kollegialen Verfassung jener Organe, wozu Genehmigung durch ein Staatsgesetz erforderlich ist (§ 7 Nr. 5 GSO. und Art. 21 des Staatsgesetzes v. 3. 6. 1876) — ihr ab-

---

[6] Kirchenheim S. 193.

solūter Herr ist. Da somit die Konsistorien der evangelischen Landeskirche zum König als dem Träger des Kirchenregiments in einem Verhältnis dienstlicher Unterordnung stehen, so ist, wie Marcus[7] richtig ausführt, die reine Konsistorialverfassung die kirchliche Erscheinungsform für das Prinzip, das wir im Staate das absolut-monarchische nennen.[8] Umgekehrt beruht die reformierte Kirchenverfassung auf dem Grundsatz, daß der Landessynode die oberste Leitungsgewalt gebühre und der Wille der Synoden aus dem der Gemeinden, also von unten her, zu gewinnen sei. Diese beiden Begriffsmomente charakterisieren den reformierten Synodalismus als kirchliche Demokratie, die allerdings im Gegensatz zur staatlichen spezifisch kirchliche Züge aufweist. Charakterisiert man also die moderne Verfassung der Landeskirche als das durch das Eindringen reformierter synodaler Verfassungsideen modifizierte lutherische Konsistorialsystem, so ist dies der kirchenrechtliche Ausdruck dafür, daß die absolut-monarchische Regierungsform der Kirche durch Aufnahme kirchlicher parlamentarisch-demokratischer Gedanken eine Wesensänderung erfahren hat, aber in der Art, daß das monarchische Prinzip, die Konsistorialverfassung, vorherrscht. Genau denselben Vorgang, der hier

---

[7] Marcus S. 7.

[8] In dieser Weise wurde die Konsistorialverfassung z. B. in den Kommissionsverhandlungen des Abgeordnetenhauses vom Regierungskommissar charakterisiert (vgl. Verhandl. des AbgH. 12. L.-P. III. Sess. 1876 Bd. 2 Anl. 1079).

auf kirchlichem Gebiete zur Schöpfung einer neuen, monarchische und demokratische Ideen vereinigenden Kirchenverfassung geführt hat, beobachten wir im Staatsleben. Die Verfassungsform des preußischen Staates hat sich aus einer absolut-monarchischen durch Aufnahme von parlamentarisch-demokratischen Verfassungsgrundsätzen zu einer solchen entwickelt, die wir mit dem Ausdruck „konstitutionell-monarchische Verfassungsform" bezeichnen. In der kirchenrechtlichen Literatur wird vielfach auf die Analogie hingewiesen, die zwischen der konsistorial-synodalen Kirchenverfassung in der evangelischen Landeskirche Preußens und den konstitutionellen Formen des Staates besteht, welche in erster Linie durch das Wesen des Parlaments und der Repräsentativorgane der Kommunalverbände gebildet werden. Diese Analogie erklärt sich daraus, daß sich die kirchliche und politische Verfassung meist parallel bewegt haben.[9] Die Frage, ob in der kirchlichen Verfassungsform von einer Analogie mit dem staatlichen Konstitutionalismus geredet werden kann, ist allerdings recht verschieden beantwortet worden. Prinzipiell dagegen erklären sich Niedner, Hinschius, Goßner und Hermann Schulze, dafür außer dem schon zitierten Köhler Kleinert, Zorn, Lüttgert, Rieker, Schön und Friedberg. Die richtige Ansicht ist wohl die von Rieker und Friedberg, die eine bewußte Nachbildung gewisser staatlicher konstitutioneller

[9] Köhler S. 146.

Prinzipien auf kirchlichem Gebiet nicht annehmen, da die Eigentümlichkeiten der staatlichen und kirchlichen Rechtsordnungen zu verschieden seien,[10] die aber eine gewisse Gleichartigkeit des rechtlichen Wesens der synodal verfaßten Kirche mit dem des konstitutionell verfaßten Staates anerkennen.

Bei der Entscheidung über die Frage, ob die Synoden Repräsentativorgane sind, oder nicht, ist in erster Linie zu prüfen, ob die ihnen zugrunde liegenden Verfassungen sie ausdrücklich dazu machen, und in zweiter Linie, ob sie durch den Kreationsakt dazu werden, d. h. ob der Kreationsakt zwischen dem Wahlberechtigten und dem gewählten Organ die einzige rechtliche Beziehung bildet in der Weise, daß mit der vollzogenen Wahl jeglicher Zusammenhang von juristischer Bedeutung aufhört, oder ob noch weiterhin eine rechtliche Beziehung besteht.

Zunächst ist festzuhalten, daß der Begriff „Repräsentation" mit keinem privatrechtlichen Begriff, wie etwa mit „Auftrag" oder „Vollmacht" etwas gemein hat. Der Begriff „Repräsentation" muß hier als staatsrechtlicher, politischer aufgefaßt werden.

Die Kirchengemeinde- und Synodalordnung gibt ebensowenig wie die Generalsynodalordnung durch ihren Wortlaut darüber Aufschluß, ob die Synoden Repräsentationsorgane sind, im Gegensatz zu anderen Kirchenverfassungen, wie der württembergischen Synodalordnung, die die

---

[10] Friedberg S. 396.

Landeskirche in Art. 1 Abs. 1 als Vertretung der Gesamtheit der Kirchengemeinden bezeichnet. Durch Prüfung des Wortlautes der Verfassungsgesetze wäre also die Frage nicht entschieden. Es wäre demnach noch zu untersuchen, ob die Synoden durch den Kreationsakt zu Repräsentationsorganen werden, ob durch ihn gewisse Rechte, die an und für sich den Gemeinden zustehen, von diesen übertragen werden und die Synoden dadurch Repräsentativorgane werden. Eine Übertragung solchen eigenen Rechtes von den Einzelgemeinden an die Kreissynode, von den Kreissynoden an die Provinzialsynoden u. s. f. geht durch die Wahl aber nicht vor sich. Woher sollte sie auch kommen? Die Synoden leiten vielmehr ihre Rechte unmittelbar aus den Kirchenverfassungsgesetzen her. Da diese wiederum das Ergebnis freiwilliger landesherrlicher Selbstbeschränkung sind, so kann erst recht nicht von einer dauernden Beziehung des Wählers zum Gewählten geredet werden. Wir kommen also auch auf diesem Wege nicht dazu, die Synoden als Repräsentationsorgane zu bezeichnen. Daß die Synoden auf keiner Stufe und in keiner Form als Repräsentationsorgane der Einzelgemeinden zu bezeichnen sind, war auch die dem Abgeordnetenhause, teilweise sicherlich, vorschwebende Idee; denn der Abgeordnete Miquél[11] findet keinen Widerspruch bei seiner Behauptung: „Die Generalsynode ist weiter nichts, als eine Versammlung von Delegierten der höheren

---

[11] Stenogr. Ber. 1876 S. 306.

Körperschaften der Kirche", und wenn man diese Meinung bezüglich der Generalsynode hat, muß man sie auch bezüglich der Provinzial- und der Kreissynode haben, da diese in entsprechender Weise gebildet werden, wie die Generalsynode. Somit wäre nachgewiesen, daß die Synoden überhaupt keine Repräsentativorgane der Gemeinden sind, da einerseits die Verfassungsgesetze sie nicht dazu machen, und da andererseits ein fortlaufendes Band von juristischer Bedeutung zwischen ihnen und der Wahlpersönlichkeit durch den Kreationsakt nicht entsteht.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß in der Literatur der Repräsentationsgedanke, der stets mit dem Begriff „Konstitutionalismus" in Verbindung gebracht wird, in bezug auf die Synode nicht selten etwa mit der Begründung abgelehnt wird, daß ein Organ nur dann ein Repräsentativorgan sein könne, wenn ein anderes Organ vorhanden sei, dem gegenüber es den durch ihn verkörperten Willen der vertretenden Persönlichkeit vertreten solle, so bei Schön, Kirchenrecht S. 446, Jacobson, Scheurl u. a. Die Synode aber stehe in keinem derartigen Gegensatze zu irgendeinem anderen Organ, auch nicht zum Kirchenregiment, an das man zunächst denken könnte, sondern beide hätten die Wahrnehmung gleicher Interessen zum Ziele. Meiner Ansicht nach ist es falsch, der Repräsentationsidee absolut einen solchen Gegensatz zugrunde zu legen.

Zugeben muß man freilich, daß ein Repräsentationskörper bei seiner Vertretung oft genug in einen gewissen

Gegensatz zu einem anderen Element treten wird. Dies ist aber durchaus keine notwendige Konsequenz, sondern es läßt sich sehr wohl ohne Hervorkehren von Gegensätzen ein Erstreben gleicher Ziele des Repräsentationskörpers, wie jenes anderen Elementes denken, dem er gegenübergestellt sein soll. Wenn man sich also einzig und allein darauf stützt, daß die Synodalkörper in keinem Gegensatz zum Kirchenregiment stehen, und daraus folgert, daß sie keine Repräsentativkörper sind, so ist dies ein übereilter Schluß. Diese irrige Auffassung, daß die Synoden und die Stadtverordnetenversammlung, über deren Repräsentationscharakter noch später zu sprechen ist, im Gegensatz zu einem anderen Körper stehen, ist, so glaube ich, aus folgender Tatsache entstanden: Die Stadtverordnetenversammlung, die Kreis- und Provinzialsynode sind Organe von Selbstverwaltungskörpern. Der noch heute sehr bestrittene Begriff „Selbstverwaltung“ hat sich jedoch im Laufe der Geschichte geändert. Im Anfange des vorigen Jahrhunderts verstand man unter Selbstverwaltung lediglich die selbständige Vermögensverwaltung. Zur Zeit der Verfassungskämpfe gegen die Allmacht eines absoluten Staates im Jahre 1848 und in den folgenden Jahren, als man neben den Grundrechten des Individuums auch Grundrechte der Körperschaften aufstellte, schloß man in den Begriff „Selbstverwaltung“ außer Vermögensverwaltung noch die Verwaltung aller Angelegenheiten, welche das Interesse der Körperschaft zunächst berühren und durch ihre eigenen Kräfte innerhalb

ihrer eigenen Gemarkung besorgt werden können,[12] und diese Befugnisse sollten der Körperschaft kraft eigenen Rechtes zustehen, nicht bloß in ihrer Eigenschaft als Beauftragte des Staates. Gierke[13] und Schäffle[14] gehen sogar noch weiter und bezeichnen die Selbstverwaltung als ein Recht aller korporativen Verbände, welche dem Staate gegenüber als Besonderheiten erscheinen, für ihre Angehörigen aber Allgemeinheiten sind.

Darauf folgte eine Doktrin, die bei der Definition des Begriffes „Selbstverwaltung" das entscheidende Moment auf ihre unabhängige Stellung, auf die Freiheit von staatlicher Einwirkung, somit auf den Gegensatz zur staatlichen Verwaltung und besonders zum Monarchen legte. Sie ist ein Erzeugnis der Idee des Kampfes gegen die Omnipotenz des Staates. Daneben machte sich aber schon frühzeitig die Ansicht geltend, daß es nicht angehe, den Begriff der Selbstverwaltung und Gemeindefreiheit lediglich aus dem Gegensatz zur Staatsverwaltung und überhaupt zur Staatsgewalt zu entwickeln. Heute, nachdem die Verfassungskämpfe, die den Begriff „Selbstverwaltung" in den Köpfen der einzelnen verschieden erscheinen ließen, längst hinter uns liegen, bringt man den Begriff „Selbstverwaltung" mit dem Wesen des konstitutionellen Staates in Zusammenhang und ist daraufhin zu der Überzeugung gekommen, daß Staats- und

[12] Blodig S. 5.

[13] Deutsches Genossenschaftsrecht Bd. 1 §§ 57 E, 59, Bd. 6 § 68 B.

[14] Bau und Leben des sozialen Körpers.

Selbstverwaltung nicht mehr als zwei einander entgegengesetzte, sondern als im organischen Zusammenhang stehende Begriffe aufzufassen sind. Man sieht das Wesen der Selbstverwaltung nicht mehr in der Abschließung von der Staatsverwaltung, sondern vielmehr in einer gewissen Teilnahme an derselben. Dieser Gedanke mußte um so mehr Anklang finden, als sich die Doktrin darüber klar wurde, daß es im konstitutionellen Staate nicht nur eine verfassungsmäßige Teilnahme an der Gesetzgebung, sondern auch an der Verwaltung des Staates geben müsse. Als Mittel, diese Teilnahme möglich zu machen, sah man nun die Selbstverwaltung an.

Was hier von der Selbstverwaltung des Staates gesagt ist, gilt auch von der Selbstverwaltung der Kirche. Wenn man auf Grund dieser Darstellung die auf S. 5 für den Begriff „Selbstverwaltung" gegebene Definition beibehält, kommt man zu dem Ergebnis, daß der erwähnte, in der Literatur wiederholt konstruierte Gegensatz zwischen dem Organ der Selbstverwaltung und einem anderen entsprechenden hinfällig ist.

Selbst wenn man versuchte, ein Repräsentativverhältnis in der Weise zu konstruieren, daß man die Synoden als Vertretung der Kirche gegenüber dem landesherrlichen Kirchenregiment hinstellte, so träfe dies ganz und gar nicht zu bei der Kreissynode, da hier das Kirchenregimentsorgan gleichzeitig innerhalb der Synode steht. Aber auch bei der Provinzial- und Generalsynode ist ein solcher Gegensatz nicht vorhanden; denn bei dem in der Landeskirche

bestehenden Summepiskopat des Königs, das auch als Organ der Landeskirche aufzufassen ist, käme man zu dem merkwürdigen Ergebnis, daß die Synoden in letzter Linie eine Repräsentation gegenüber dem Landesherrn sind. Dies wäre aber insofern ein Nonsens, als dann ein Körper, nämlich die Kirche, in einem ihrer Organe, nämlich der Synode, eine Vertretung gegenüber ihrem obersten Organ, dem Landesherrn, hätte.

Etwas einfacher gestaltet sich die Prüfung, ob und welcher Art der Landtag ein Repräsentativorgan ist. Zwar leiten die Mitglieder des Landtages gleichfalls nicht ihr Recht aus der Rechtsbefugnis der Wähler her; denn auch der Landtag ist ein Erzeugnis der Selbstbeschränkung des Königs. Er führt also ebenso wie die Synoden sein Recht unmittelbar aus der Verfassung her. Nun besagt aber der Art. 83 Satz 1 VU., daß die Mitglieder beider Kammern Vertreter des ganzen Volkes sind. Es wird sich daher nur um eine Erklärung handeln, wie diese Volksrepräsentation zum Ausdruck kommt, d. h. wie das fortlaufende Band zwischen Volk und Parlament logisch und rechtlich konstruierbar ist. „Man hat gesagt, die Volksvertretung repräsentiere den Volkswillen; dies ist juristisch jedenfalls unrichtig, da in einem monarchischen Staate das Volk im Gegensatze zum Souverän bezw. zum Staate keine eigene politische Persönlichkeit, also auch keinen eigenen Willen haben kann, ganz abgesehen davon, daß die Konstruktion eines Willens des Volkes in den meisten Fällen ebenso unmöglich, wie der Nach-

weis, daß die Volksvertretung wirklich die Majorität des Volkes für sich habe, schwierig sein würde."[15] Auf demselben Standpunkt steht Laband,[16] wenn er bei der Definition des Begriffes „Volksrepräsentation" sagt: „Eine positive juristische Bedeutung hat die Bezeichnung der Reichstagsmitglieder als Vertreter des gesamten Volkes nicht; im juristischen Sinne sind die Reichstagsmitglieder niemandes Vertreter, es gibt keinen Punkt in ihrer ganzen Rechtsstellung, der von den Grundsätzen über Stellvertretung, Vollmacht oder Mandat beherrscht würde". Von vornherein ist jedoch, wie schon erwähnt, m. E. dieser juristische Sinn auszuschalten und Vertretung als rein staatsrechtlicher politischer Begriff aufzufassen. Dies wird fast in der gesamten staatsrechtlichen Literatur betont. So hebt Arndt[17] besonders hervor: „Im Rechtssinne sind die Abgeordneten Vertreter niemandes, weder des Volkes noch ihrer Wähler. Art. 83 Satz 1 VU. will nur sagen, daß die Abgeordneten das Interesse des ganzen Volkes zu wahren haben". Ebenso Bornhak[18]: „Die Vertretung im staatsrechtlichen Sinne bedeutet die Abgabe der Willenserklärung an Stelle (nicht im Auftrage) der an und für sich staatsrechtlich handlungsunfähigen Gesamtheit der Untertanen". Daraus ergibt sich, daß jeder Abgeordnete nicht etwa Vertreter seines Wahlbezirkes oder

---

[15] Held Bd. 1 S. 377.

[16] Laband Bd. 1 S. 272.

[17] Arndt, VU.

[18] Bornhak Bd. 1 S. 362.

gar der einzelnen Wähler ist, sondern des ganzen Volkes und infolgedessen erst des Individuums. So ist der Art. 83 VU. aufzufassen, und dies ist das darin ausgedrückte rechtliche Band, das zwischen Volk und Abgeordneten geknüpft ist: daß die Mitglieder des Landtages nämlich kraft Gesetzes dazu berufen sind, die Interessen des Volkes zu wahren, indem sie an Stelle dieses Volkes Willenserklärungen abgeben; und das ist auch die Grundlage dafür, daß der preußische Landtag das preußische Volk „repräsentiert", und zwar der gesamte preußische Landtag in seinen beiden Kammern, nicht bloß der einzelne Abgeordnete; denn es ist klar, daß wenn der einzelne Abgeordnete Vertreter des Volkes ist, so ist es erst recht die Gesamtheit, die sich zunächst als Abgeordnetenhaus darstellt. Da das Abgeordnetenhaus aber nur in Übereinstimmung mit dem Herrenhaus Beschlüsse mit rechtlicher Wirksamkeit fassen kann, so ist eben auch der Landtag mit seinen beiden Häusern als Vertretung des Volkes zu betrachten. Daß das Herrenhaus nicht aus Wahlen hervorgeht, ist hierfür belanglos, da der Begriff der Repräsentation nicht an ein aus Wahlen hervorgegangenes Erzeugnis anknüpft. Nichts ist unrichtiger, als Repräsentation und Wahl als unzertrennlich verbundene Einrichtungen, die letztere als den einzigen erlaubten Weg zu jener anzunehmen.[19] Dies ist heutzutage wenigstens die allgemeine Ansicht. R ö n n e war

---

[19] M o h l S. 12.

in der vierten Auflage (S. 197 Anm. 2c) noch anderer Ansicht, jedoch ist dieselbe in der fünften von Zorn bearbeiteten Auflage (Bd. 1 S. 269) bereits korrigiert. Für verfehlt halte ich auch die Ausführungen Helds, der S. 377 zu dem Ergebnis kommt, daß die Volksvertretung nur dann den Volkswillen repräsentiere, wenn zwischen der Volksvertretung und der Regierung keine Meinungsverschiedenheit stattfindet. In einem solchen Falle könne man ebensogut sagen, die Regierung vertrete den Volkswillen. Deshalb, so meint Held weiter, spricht man denn auch von einer Repräsentation des Volkswillens durch die Volksvertretung nur in jenen Fällen, in welchen die Volksvertretung anderer Meinung ist als die Regierung. Es ist dies eine Ansicht, die heutzutage von niemandem mehr aufrechterhalten wird.

Genau dasselbe, was hier vom Landtage bezüglich der ihm zugrunde liegenden Repräsentationsidee gesagt worden ist, gilt, freilich in anderem Rahmen, auch von der Stadtverordnetenversammlung. Auch die Stadtverordnetenversammlung leitet ebenso, wie Synode und Landtag, keinerlei Rechtsbefugnis von ihren Wählern, den Bürgern, her; denn da die Stadtverordnetenversammlung als Organ der Selbstverwaltung in letzter Linie ein Ergebnis der Selbstbeschränkung des Königs ist, indem dieser ihm zustehende Befugnisse den Stadtgemeinden abgetreten hat, kann die Stadtverordnetenversammlung, wenn man jenen historischen Werdegang ins Auge faßt, keine Rechte von den Bürgern herleiten. Der Wahlakt

ist also auch hier nicht dasjenige Element, durch das die Stadtverordnetenversammlung zum Repräsentativorgan der Bürgerschaft wird. Sie leitet vielmehr gleichfalls ihre Rechte unmittelbar aus der Verfassung, d. h. aus den Städte- und Gemeindeordnungen, her. Die Städteordnung von 1853 gebraucht in den §§ 5, 11, 74, 75 statt des Ausdruckes „Stadtverordnetenversammlung" den Ausdruck „Gemeindevertretung", was damit gleichbedeutend ist, daß die Stadtverordnetenversammlung kraft der ihr durch Gesetz beigelegten Befugnisse die Vertretung der Gemeinde ist, indem es eine aus allen stimmberechtigten Bürgern sich zusammensetzende Gemeindeversammlung, eine allgemeine Bürgerversammlung, überhaupt nicht mehr gibt, oder doch nur zum Zwecke der Wahl der Stadtverordneten, im übrigen aber nunmehr die Stadtverordnetenversammlung es ist, welche durch ihre Beschlüsse den Willen der Bürgerschaft repräsentiert.[20] Auch hier ist wieder zu beachten, daß dabei an die juristischen Begriffe von Stellvertretung, Vollmacht und Mandat nicht gedacht werden kann, da sich in diesem Sinne nur ein Rechtssubjekt vertreten lassen kann. Ein solches ist aber die Gesamtheit der Bürgerschaft nicht, da ihr als solcher eine von der Stadtgemeinde verschiedene und dieser gegenüber selbständige Subjektivität nicht zukommt.[21] Auch hier ist das Gesetz, durch das die Stadtverordneten-

[20] Jebens S. 10.

[21] Schön S. 100 Anm. 5.

versammlung dazu berufen ist, „selbständig und kraft eigenen Rechtes an Stelle der Bürgerschaft in Gemeindeangelegenheiten Beschlüsse zu fassen“, das rechtliche Band zwischen der Bürgerschaft und der Stadtverordnetenversammlung, und infolgedessen die Grundlage für die Tatsache, daß die Stadtverordneten den Willen der Bürgerschaft repräsentieren. Analog wie im Landtage ist jeder Stadtverordnete Vertreter der ganzen Bürgerschaft.

Wenn auch darin ein Unterschied zwischen der kirchlichen und staatlichen Verfassung besteht, daß die Synoden keine Repräsentativorgane der Kirchengemeinden, dagegen der Landtag und die Stadtverordnetenversammlung Repräsentativorgane des Volkes und der Bürgerschaft sind, so läßt sich doch auch auf diesem Gebiet die Analogie der Synoden mit den staatlichen konstitutionellen Repräsentativorganen in anderer Hinsicht nicht verkennen, darin nämlich, daß die Ideen, die zu der Kirchenverfassung in der evangelischen Landeskirche geführt haben, dieselben sind, wie diejenigen, die auf politischem Gebiet zum Konstitutionalismus geführt haben. Daß eine vollkommene Analogie nicht denkbar ist, ergibt sich aus der allzu großen Verschiedenheit der Zwecke und des Wirkungskreises der einzelnen Versammlungen. Definiert man wie Grotefend den Konstitutionalismus als denjenigen Zustand des Staates, in welchem das öffentliche Leben alle Gebiete des Staates ergreift, und in welchem die Anteilnahme aller an der Erfüllung des Staatsgedankens in solcher Harmonie geordnet ist, daß ein jedes Glied des Ganzen sich je in

seiner Sphäre als den Träger und Pfleger der politischen Gemeinschaft weiß und betätigt,[22] so kommen auch wir nach dem eben angestellten Vergleich zwischen der kirchlichen und staatlichen Verfassungsform — letztere, soweit sie für die vorliegende Aufgabe in Betracht kommt — zu dem Ergebnis Riekers[23]: „Die modernen, zunächst nur auf dem politischen Gebiete wirksamen Ideen, wie Volksvertretung, Anteil des Volkes an der Regierung, Selbstverwaltung usw., haben unerkannt in dem Gebiete der Kirche Eingang gefunden und es sich erobert. Daß man dies seinerzeit, solange man mitten in der Kirchenverfassungsbewegung stand, nicht so deutlich erkannt hat, ist nichts Auffallendes. Immerhin haben es einige von Anfang an erkannt, so Stahl, Lechler.[24] Heutzutage, da jene Bewegung bis zu einem gewissen Grade abgeschlossen hinter uns liegt, sehen wir klarer in ihre treibenden Kräfte und betrachten es als eine allgemein anerkannte Wahrheit, daß diese zu einem guten Teil dieselben waren, die auf dem staatlichen Gebiete zur Einführung von Volksvertretungen, Organisation von Selbstverwaltungskörpern usw. geführt haben".

Zum Schlusse meiner Betrachtungen über den Vergleich der Verfassungsgrundsätze, welche der Synode, dem Landtage und der Stadtverordnetenversammlung zugrunde

[22] Grotefend S. 280.

[23] Rieker S. 170.

[24] In seiner Geschichte der Presbyterial- und Synodalverfassung seit der Reformation S. 277.

liegen, möchte ich mich noch gegen die in der Literatur wiederholt auftretende Behauptung wenden, daß erstere als ergänzendes und erweiterndes Organ in ihrer Beziehung zum Kirchenregiment aufzufassen ist, während die politischen Repräsentativkörper in einem schroffen rechtlichen Gegensatz zur Regierung ständen. Was die Stadtverordnetenversammlung anbetrifft, so wüßte ich in der Tat kein Organ, zu dem sie im Gegensatz stehen sollte. Der Magistrat, an den man denken könnte, kann hier nicht in Betracht kommen; denn er ist ebenso ein Organ der städtischen Verwaltung, wie die Stadtverordnetenversammlung, und es kann daher keine Interessen der Gemeinde geben, welche mit den seinigen kollidieren und ihm gegenüber besonders gewahrt werden müssen.[25] Auch zwischen Landtag und Krone ist das Vorhandensein eines rechtlichen Gegensatzes nirgends nachweisbar und überhaupt undenkbar. Juristisch unabhängiges Staatsorgan, politisch Vertreter des Volkes, liegt die hohe Bedeutung der modernen Volksvertretung darin, durch ihre Teilnahme an der Regierungsgewalt dafür zu sorgen, daß ein Gegensatz zwischen Staat und Volk, wie ein solcher rechtlich nicht besteht, auch tatsächlich nicht zur Geltung komme. So manifestiert sich in der Mitwirkung der Volksvertretung bei den höchsten Funktionen der Staatsgewalt die alte deutschrechtliche Auffassung des Staatswesens: Verbindung von Herrschaft und Genossen-

[25] Schön S. 100 Anm. 5.

schaft.[26] Selbst in den Beratungen der Generalsynode ist dieses Nichtvorhandensein eines Gegensatzes von Landtag und Staatsregierung einerseits und Synode und Kirchenregiment andererseits schon betont worden. So sagte ein Synodalmitglied, als auf einen Gegensatz zwischen der Staatsregierung und den politischen Körperschaften hingewiesen wurde[27]: es sei ihm überraschend und neu, daß die Körperschaften, die im politischen Leben die Nation vertreten, und die Staatsregierung in einem natürlichen Gegensatz gedacht werden. Er sei der Meinung, daß beide zusammen das Wohl des Vaterlandes zu fördern haben. Ganz dieselbe Auffassung habe er auch von dem Verhältnis der Generalsynode zum Kirchenregiment; sie seien beide berufen, die Interessen der evangelischen Kirche gemeinsam zu fördern. Es bietet sich jedenfalls nirgends ein Anhaltspunkt für die Ansicht, daß bei der Schaffung der Synoden der Gedanke eines Gegensatzes zwischen politischer Repräsentation und Regierung vorgeschwebt habe.

Die Synode in der evangelischen Landeskirche Preußens ist, wie aus der ganzen Darstellung hervorgeht, mit dem Landtage und der Stadverordnetenversammlung trotz der Verschiedenheit auf dem Gebiete der Repräsentation insofern vergleichbar, als ihnen allen die Idee des modernen Konstitutionalismus zugrunde liegt. Alle tragen die Grundzüge parlamentarischer Körperschaften.

---

[26] Seidler S. 74.

[27] Gedr. Verhandl. der außerord. GS. von 1875 S. 341.

Im folgenden wird es sich darum handeln, die Rechtsstellung von Synode, Landtag und Stadtverordnetenversammlung klarzulegen und zwischen der Rechtsstellung der einzelnen einen Vergleich anzustellen. Dabei ist es von besonderer Wichtigkeit, von dem Kollektivbegriff „Synode“ die einzelnen Synodalstufen loszulösen und für sich zu betrachten.

Ebenso wie die Generalsynode ein unmittelbares Organ der Kirche ist, so ist der Landtag ein unmittelbares Organ des Staates, sie stehen beide in keinem Verhältnis einer rechtlichen Unterordnung. Sie werden vom König berufen, vertagt und geschlossen.

Daß die Provinzial- und die Kreissynode ebenso mittel bare Organe der Kirche sind, wie die Stadtverordnetenversammlung mittelbares Organ des Staates ist, braucht wohl nicht näher erörtert zu werden, wenn man unter einem mittelbaren Organ ein solches versteht, das organisch in die Verfassung der Kirche oder des Staates eingreift und Zwecke zu erfüllen hat, die in direkter Beziehung zu den Aufgaben der Kirche bezw. des Staates stehen.

Wenn auch ein Verhältnis der rechtlichen Unterordnung der Synode unter das Kirchenregiment, des Landtags unter den Monarchen und der Stadtverordnetenversammlung unter den Magistrat nicht vorhanden ist, wenn auch ferner zwischen den genannten Organen ein rechtlicher Gegensatz nicht besteht, so sind doch die Kompetenzen der Synode von denen des Kirchenregiments ebenso verschieden wie die des Landtages und der Stadt-

verordnetenversammlung von denen der entsprechenden Organe. Sie erstrecken sich formell nur über das, was ihnen in den ihnen zugrunde liegenden Gesetzen ausdrücklich zugewiesen ist, da sie alle auf einen Akt der Selbstbeschränkung des Königs zurückzuführen sind und somit die ihnen in den betreffenden Gesetzen nicht zugewiesenen Kompetenzen auch fernerhin dem Könige zustehen, soweit sie nicht einem anderen Organ gesetzlich zugewiesen sind. Ihre Rechte bedürfen zu ihrer Existenz stets eines besonderen Rechtstitels. In der Tat aber sind sie oft unter einem recht dehnbaren Begriff zu suchen und infolgedessen recht weitgehende; so sagt u. a. die Generalsynodalordnung in § 5: „Die Generalsynode hat alles zu tun, wodurch die Landeskirche gebaut und gebessert und die Gesamtkirche in der Erfüllung ihrer religiösen und sittlichen Aufgaben gefördert werden mag", ähnlich die KG. u. SO. § 65, 1: „Die Kreissynode hat die Zustände und Bedürfnisse ihres Bezirkes in Obacht zu nehmen". Die Synoden teilen sich[28] zum Zwecke der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben mit den landesherrlichen Organen in die Erfüllung der kirchenregimentlichen Aufgaben, wobei die Kompetenzen in allen Angelegenheiten, die die Lehre und die Kirchenzucht, speziell die Aufsicht über die Geistlichen, betreffen, im Vordergrunde stehen. Man wird hiernach kaum etwas dagegen einwenden können, die gegenwärtige Organisation der evangelischen

---

[28] Riedner im VerwArch. Bd. 11 S. 71.

Landeskirche als eine Kombination synodaler und konsistorialer Verfassungsformen zu bezeichnen, wie dies schon bei der Entwicklungsgeschichte der Kirchenverfassung gezeigt worden ist. Nur ist freilich damit noch herzlich wenig über den ganzen Charakter dieser Kombination gesagt.

Synode, Landtag und Stadtverordnetenversammlung stellen sich in ihrem Verhältnis zum Kirchenregiment, zur Staatsregierung, zum Magistrat im wesentlichen als Organe dar, die jene in der Ausübung der ihnen zustehenden Befugnisse beschränken. In der Kirche repräsentiert das landesherrliche Kirchenregiment die höchste Gewalt. Es hat also kein kirchliches Organ über sich. Nichtsdestoweniger herrscht sein Träger doch nicht absolut, sondern er ist in der Ausübung seiner Gewalt beschränkt durch ein zweites unabhängiges kirchliches Organ, die Generalsynode, die dem Landesherrn als Träger der kirchlichen Regierungsgewalt gegenüber eine analoge Stellung hat wie die Volksvertretung ihm gegenüber in seiner Eigenschaft als Staatsoberhaupt. Sie ist nicht Mitinhaberin jener Regierungsgewalt, sondern beeinflußt nur ihre Ausübung, indem der Landesherr zu gewissen kirchenregimentlichen Anordnungen, insbesondere zum Erlaß von Kirchengesetzen, ihrer Mitwirkung und Zustimmung bedarf.[29] Dasselbe Verhältnis, das zwischen den hier genannten unmittelbaren Staats- und Kirchenorganen be-

---

[29] Schön S. 226.

steht, herrscht auch zwischen den mittelbaren. Am wenigsten kommt dieses Verhältnis bei der Kreissynode zum Ausdruck, weil die Kreissynode nicht in dem Umfange wie die anderen Synoden ein parlamentarisches Organ ist, sondern der Schwerpunkt ihrer Befugnisse auf dem Gebiete der Verwaltung liegt, worauf später noch eingegangen wird. Auch die Stadtverordnetenversammlung ist ein den Magistrat in der Ausübung seiner Rechte beschränkendes Organ. Dies äußert sich darin, daß sie über alle Gemeindeangelegenheiten, soweit sie nicht ausschließlich dem Magistrat überwiesen sind, zu beschließen hat (§ 35 StO. v. 30. 5. 1853), der Magistrat jedoch an diese Beschlüsse gebunden ist. Es äußert sich ferner in dem der Stadtverordnetenversammlung nach § 37 StO. auf dem Gebiete der Verwaltung, die ja im wesentlichen Sache des Magistrats ist, zustehenden Kontrollrecht.

Jede Beschränkung in der Ausübung eines Rechtes kann einen doppelten Charakter haben. Sie ist positiv, wenn das beschränkende Organ einen positiven Anteil an dem Rechte hat, so daß die Ausübung desselben gemeinschaftlich dem beschränkenden und dem beschränkten Organ zusteht. Sie ist negativ, wenn die Ausübung des Rechtes nur dem beschränkten Organ zusteht, d. h. wenn das gesamte Recht nur ihm gebührt und ein positiver Anteil dem beschränkenden Organ nicht zukommt.

Welcher Art die beschränkenden Befugnisse der Synode auf dem Gebiete der kirchlichen Gesetzgebung und Verwaltung sind, und wieweit sie einen Vergleich mit denen

des Landtages und der Stadtverordnetenversammlung zulassen, ist Gegenstand der folgenden Behandlung.

Die Beschränkung des landesherrlichen Kirchenregiments auf dem Gebiete der Gesetzgebung durch die Generalsynode wird gekennzeichnet durch § 6 GSO.:

„Landeskirchliche Gesetze bedürfen der Zustimmung der Generalsynode und werden von dem Könige kraft seines Rechtes als Träger des Kirchenregimentes erlassen. Sie werden behufs der Beglaubigung von dem Präsidenten des evangelischen Oberkirchenrats gezeichnet.

Die Generalsynode hat das Recht, landeskirchliche Gesetze vorzuschlagen.

Bevor ein von der Generalsynode angenommenes Gesetz dem Könige zur kirchenregimentlichen Genehmigung vorgelegt wird, ist die Erklärung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten darüber herbeizuführen, ob gegen den Erlaß desselben von Staats wegen etwas zu erinnern sei.

Ein Kirchengesetz erhält seine verbindliche Kraft durch die Verkündung in dem unter Verantwortlichkeit des evangelischen Oberkirchenrats erscheinenden kirchlichen Gesetz- und Verordnungsblatt. Sie beginnt, sofern in dem Gesetze kein anderer Anfangstermin bestimmt ist, mit dem 14. Tage nach demjenigen Tage, an welchem das betreffende Stück des genannten Blattes in Berlin ausgegeben worden ist."

Der Abs. 3 des § 6 GSO. hat durch Staatsgesetz v. 3. 6. 1876 Art. 13 Abs. 2 und durch Gesetz v. 28. 5.

1894 § 2 insofern eine Änderung erfahren, als statt der Erklärung des Ministers der geistlichen Angelegenheiten nunmehr eine Erklärung des Staatsministeriums darüber erforderlich ist, ob gegen den Erlaß des Gesetzes von Staats wegen etwas zu erinnern ist. Es sind somit folgende vier Stadien eines landeskirchlichen Gesetzgebungsaktes zu unterscheiden:

1. Die Formulierung des Gesetzesinhaltes, zu welcher die Zustimmung der Generalsynode erforderlich ist;

2. die Erklärung des Staatsministeriums darüber, ob gegen den Erlaß des Gesetzes von Staats wegen etwas zu erinnern sei;

3. der Erlaß oder die kirchenregimentliche Genehmigung des Gesetzes, d. i. die Sanktion, die dem Könige zusteht;

4. die Verkündung des Gesetzes in dem unter Verantwortlichkeit des evangelischen Oberkirchenrats erscheinenden kirchlichen Gesetz- und Verordnungsblatt.[30]

Bei diesen vier Stadien wird die Generalsynode nur im ersten tätig, indem sie ihre Zustimmung zur Formulierung des Gesetzesinhaltes zu erteilen hat, worin gleichzeitig eine Genehmigung zur Sanktion durch den König enthalten ist. Die Formulierung selbst ist somit noch eine Funktion des Landesherrn. Ein positiver Anteil kommt dabei der Generalsynode nicht zu, sondern ihre Mitwirkung beschränkt sich auf die negative Form, nämlich die Zustimmung zu dem vom Kirchenregimente festge-

---

[30] Marcus S. 63.

stellten Gesetzesinhalt. Anders scheint der Anteil der Generalsynode an der Gesetzgebung zu sein, wenn man in Betracht zieht, daß nach § 6 Abs. 2 GSO. der Generalsynode das Recht der Initiative zusteht. Doch in Wahrheit wird auch dadurch an der Rechtslage nichts geändert; denn dieses Recht der Initiative enthält nur die Befugnis der Generalsynode, ohne eine vom Kirchenregiment gemachte Gesetzesvorlage abzuwarten, diesem gewissermaßen einen Gesetzesvorschlag zu machen, in welchem gleichzeitig die gesetzlich erforderliche Zustimmung zu einem vom Landesherrn so formulierten Gesetz enthalten ist. Also auch das Recht der Initiative gewährt der Generalsynode keinen positiven Anteil an der gesetzgebenden Gewalt. Ihre Beschränkung bei der Ausübung des landeskirchlichen Gesetzgebungsrechtes ist nur negativer Art. Der König ist alleiniger Träger des landeskirchlichen Gesetzgebungsrechtes. Ihm allein steht deshalb die Sanktion der Gesetze zu.

Der Umfang der Befugnisse der Provinzialsynode auf dem Gebiete des Gesetzgebungsrechtes ist ausgedrückt durch § 65, 3 KG. u. SO.: „Die Provinzialsynode übt eine selbständige Teilnahme an der kirchlichen Gesetzgebung dergestalt, daß kirchliche Gesetze, deren Geltung sich auf die Provinz beschränken soll, durch das Kirchenregiment nicht ohne ihre Zustimmung erlassen werden können". Nach Staatsgesetz v. 3. 6. 1876 Art. 13 Abs. 1, 2 in der Fassung des § 2 des Staatsgesetzes v. 28. 5. 1894 ist auch hier die Erklärung des Staatsministeriums darüber er-

forderlich, ob etwas gegen den Erlaß des Gesetzes von Staats wegen zu erinnern sei, und nach demselben Staatsgesetz Art. 13 Abs. 3 und GSO. § 6 Abs. 4 sind die Bestimmungen für die Sanktion und die Verkündung dieselben wie für landeskirchliche Gesetze. Kurz, ein provinzialkirchlicher Gesetzgebungsakt geht in eben denselben vier Stadien vor sich wie ein landeskirchlicher, und die Beschränkungsbefugnisse sind genau dieselben, wie die der Generalsynode, indem das Provinzialkirchengesetz vom Kirchenregiment formuliert wird, aber Erlaß, Sanktion und Verkündung von der durch die Provinzialsynode erteilten Zustimmung abhängen. Diese Beschränkungsbefugnisse sind für die rheinische und westfälische Synode noch dadurch erweitert, daß ihnen das Recht zusteht, jede etwa durch landeskirchliches Gesetz erfolgte Veränderung ihrer Kirchenordnung durch gemeinsamen Widerspruch zu hindern. Indessen ist das Gesetzgebungsrecht der Provinzialsynode in der Weise beschränkt, daß kirchliche Ordnungen und Gesetze, welche mit Zustimmung der Generalsynode erlassen waren, den provinziellen Ordnungen und Gesetzen vorgehen (§ 65, 3 Abs. 3 KG. u. SO.), und ferner dadurch, daß es nach § 8, 1 GSO. der Landeskirche freisteht, außer den in § 7 GSO. aufgeführten Gegenständen auch andere, deren allgemeine kirchengesetzliche Regelung sie für heilsam erachtet, ihrer ausschließlichen gesetzgeberischen Kompetenz zu unterwerfen.

Das Beschlußrecht der Provinzialsynode ist dadurch eingeschränkt, daß sie die von ihr gefaßten Beschlüsse der

Generalsynode vorzulegen hat. Wenn diese einen solchen Beschluß für unvereinbar mit der Einheit der Landeskirche in Bekenntnis und Union, in Kultus und Verfassung hält, so ist ihm die kirchenregimentliche Bestätigung zu versagen. Bei bereits erteilter Bestätigung hat die Kirchenregierung einen solchen Beschluß der Provinzialsynode außer Kraft zu setzen (§ 18 GSO.).

Bezüglich der Staatsgesetzgebung sagt Art. 62 Abs. 1 VU.: „Die gesetzgebende Gewalt wird gemeinschaftlich durch den König und durch zwei Kammern ausgeübt. Übereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu dem Gesetze erforderlich". Somit steht dem Landtage eine Mitwirkung bei der Formulierung des Gesetzesinhalts, nicht bloß eine Zustimmung wie der General- und Provinzialsynode zu. Der Gesetzesinhalt eines Staatsgesetzes erscheint nicht wie der eines Kirchengesetzes lediglich als der Willensausdruck des Landesherrn, der an eine Beschränkung durch den Landtag gebunden wäre, sondern als übereinstimmende Willensäußerung des Königs und des Landtages. Darin liegt der Unterschied zwischen der Mitwirkung der Synode und des Landtages an der Gesetzgebung, daß der Landtag gleichberechtigt wie der König das Gesetz mitformuliert und mitbeschließt, während die Synode auf die bloße Zustimmung beschränkt ist. Die vollziehende Gewalt indessen steht auch hier dem Landesherrn zu nach Art. 45 VU.: „Dem König allein steht die vollziehende Gewalt zu. Er befiehlt die Verkündigung der Gesetze und erläßt die zu deren Ausführungen nötigen

Verordnungen". Danach kann ein Staatsgesetz nicht, wie es nach Art. 62 Satz 1 VU. von vornherein scheinen könnte, mit der Eingangsformel erlassen werden: „Wir, der König und die beiden Häuser des preußischen Landtages verordnen . . .", sondern trotz der verschiedenen Anteilnahme des Landtages und der Synode an der Gesetzgebung lautet die Eingangsformel für den Erlaß von Staats- und Kirchengesetzen entsprechend: „Wir, Wilhelm, von Gottes Gnaden König von Preußen . . . verordnen mit Zustimmung beider Häuser des Landtages (mit Zustimmung der Generalsynode) . . ." Auf dem gesamten Gebiete der Gesetzgebung stehen dem Landtag umfangreichere Befugnisse zu als der Synode. Einzig auf dem Gebiete des Erlasses von Notverordnungen scheint die Generalsynode weitere Befugnisse als der Landtag zu haben. Sie können nach § 34 Abs. 3 GSO. bei nicht versammelter Generalsynode nur mit Zustimmung des Synodalvorstandes erlassen werden, und auch dann nur, wenn er die Unaufschieblichkeit anerkennt und seine Mitwirkung ausdrücklich erwähnt wird. Im Staate dagegen werden Notverordnungen lediglich durch den König erlassen. Dies ist jedoch, wie gesagt, nur scheinbar eine weitere Befugnis der Generalsynode; denn der Landtag hat, wenn seine Session unterbrochen, oder wenn er geschlossen und der neue noch nicht berufen ist, keinen ständigen Ausschuß wie die Generalsynode. Im übrigen ist das Recht zum Erlaß von Notverordnungen nur provisorisch, weil jede Notverordnung beim Zusammentritt

des Landtages ebenso wie der Generalsynode der formellen Genehmigung bedarf.

Ein Gesetzgebungsrecht im staatsrechtlichen Sinne und ebenso eine Teilnahme daran steht der Kreissynode und der Stadtverordnetenversammlung nicht zu. Ihre Befugnis zur Aufstellung von Rechtsnormen ist rein statutarischer Art.

Für die Kreissynode ist diese Befugnis begrenzt durch § 53, 8 KG. u. SO.: „Der Wirkungskreis der Kreissynode umfaßt die Prüfung statutarischer Ordnungen der Gemeinden sowie die Errichtung solcher Ordnungen in dem den Kreissynoden angewiesenen Geschäftsgebiete. Auch die letzteren bedürfen der Billigung der Provinzialsynode und der abschließenden Bestätigung des Konsistoriums". Dieser Begriff „Prüfung durch die Kreissynode" gab zu Zweifeln und Mißverständnissen Anlaß und ist deshalb durch „Zirkularverfügung des evangelischen Oberkirchenrats betr. das Verhältnis von Kreis- und Provinzialsynode bei der Prüfung entworfener Gemeindestatuten" v. 5. 11. 1878 (Kirchl. GVBl.) enger begrenzt worden. Darin heißt es: „Die der Kreissynode überwiesene Prüfung hat keineswegs nur informatorische Bedeutung für die nachfolgenden Instanzen, so daß die Entscheidung der Provinzialsynode und des Konsistoriums nur durch eine gutachtliche Anhörung der Kreissynode bedingt wäre. Die Provinzialsynode hat nach dem Wortlaut des § 65 Nr. 5 nur über die von der Kreissynode beschlossenen statutarischen Bestimmungen (zitiert § 53 Nr. 8) zu beraten. Die Ver-

werfung eines Gemeindestatuts durch die Kreissynode hemmt daher das weitere Verfahren und setzt die Provinzialsynode wie das Konsistorium außerstand, mit rechtlicher Wirkung eine Genehmigung des Statuts auszusprechen". Daraus ergibt sich, daß die Kreissynode an der Ausübung des Gemeinderechtes, statutarische Anordnungen zu treffen, einen rechtlich erheblichen Anteil hat, der jedoch dadurch an Bedeutsamkeit verliert, daß er durch die Prüfung der Provinzialsynode und die Bestätigung durch das Konsistorium eingeschränkt ist. Für den Erlaß einer statutarischen Vorschrift durch die Kreissynode sind folgende vier Stadien erforderlich:

1. Errichtung durch die Kreissynode;
2. Billigung der Provinzialsynode;
3. Anerkennung des Regierungspräsidenten (in Berlin des Polizeipräsidenten), daß die Bestimmungen den Gesetzen v. 25. 5. 1874 und 3. 6. 1876 nicht zuwider seien (Staatsgesetz v. 3. 6. 1876 Art. 4 und königl. Verordn. v. 9. 9. 1876 Art. 3, 4);
4. Bestätigung des Konsistoriums.

Die Kreissynode ist also in der selbständigen Errichtung von Statuten durch zwei Faktoren beschränkt: die Provinzialsynode und das Konsistorium; andererseits kommt sie als beschränkender Faktor in Betracht bei der Errichtung statutarischer Vorschriften durch die Gemeinde.

Über die Ausübung des Statutarrechtes der Stadtgemeinde sagt die Städteordnung v. 30. 5. 1853 in § 11: „Jede Stadt ist befugt, statutarische Anordnungen zu

treffen . . . dergleichen Anordnungen bedürfen der Bestätigung der Regierung". Damit ist das zum Erlasse zuständige Organ gar nicht bezeichnet, es heißt nur „jede Stadt". Infolgedessen wird es sich um einen Gemeindebeschluß handeln, und dieser wird nicht durchweg, wie Jebens (S. 148), Schön (S. 66), Möller (S. 124) einfach angeben, „durch übereinstimmenden Beschluß des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung", auch nicht nach Ansicht Lönings (S. 183) durch die Stadtverordnetenversammlung als dem Beschlußorgan gefaßt, der daraufhin der Zustimmung des Magistrats bedürfe. Das letztere ist zwar der Natur und der geschichtlichen Entwicklung der beiden Versammlungen nach das Entsprechende, ist aber praktisch schon aus dem Grunde nicht ausführbar, weil die Gemeindevertretung nicht konstant tagt. Die Beschlußfassung ist also jedenfalls zwischen ihr und dem Magistrat als oberstem Verwaltungsorgan geteilt, in welcher Weise, ist aber in der Städteordnung nicht gesagt. Diese Frage ist daher in den meisten Städten ein für allemal durch Statut entschieden. In der Praxis kommt ein Ortsstatut meist in der Weise zustande, daß das vom Magistrat ausgearbeitete Statut der Stadtverordnetenversammlung zur Genehmigung vorgelegt wird. Wird es abgelehnt, so kommt kein gültiges Statut zustande, wird es abgeändert, so geht es in der abgeänderten Form an den Magistrat zur Genehmigung in dieser Form zurück usf., bis Übereinstimmung zwischen Magistrat und Stadtverordnetenversammlung da ist. Ist die Genehmigung

auf beiden Seiten vorhanden, so bedarf es für die Gültigkeit des Statuts noch der Bestätigung durch die Regierung, an deren Stelle nach ZustG. § 16 Abs. 3 der Bezirksausschuß getreten ist. Die selbständige Errichtung eines Statuts durch die Kreissynode ist ganz analog geregelt der durch die Stadtverordnetenversammlung; jene ist beschränkt durch die Billigung der Provinzialsynode, diese durch die Zustimmung des Magistrats, ferner jene durch die Bestätigung des Konsistoriums, diese durch die Bestätigung des Bezirksausschusses.

Die Tätigkeit der Synode auf dem Gebiete der Verwaltung ist für die einzelnen Synodalstufen grundverschieden. Die Kreissynode fällt auf diesem Gebiete vollständig aus dem Rahmen eines Vergleiches mit den hier zu behandelnden Organen heraus, weil in ihr der Schwerpunkt der Verwaltung der Kreisgemeinde liegt. Ihr steht nämlich u. a. die Mitaufsicht über die Gemeinden, Geistlichen und Kandidaten und alle in kirchlichen Berufsämtern stehenden Personen ihres Kreises, die Prüfung des Kassen- und Rechnungswesens in den einzelnen Gemeinden, die Mitaufsicht über die in den Kirchengemeinden bestehenden Einrichtungen für christliche Liebeswerke, sowie die Verwaltung und Leitung der den Kirchengemeinden des Synodalkreises gemeinsamen derartigen Institute zu (§ 53 KG. u. SO.). Infolgedessen kann man von einer Beschränkung der Kirchenregimentsbehörde auf dem Verwaltungsgebiet durch die Kreissynode überhaupt nicht reden. Die Kreissynode ist daher auch auf Grund ihrer

Verwaltungsfunktionen im Gegensatz zu Generalsynode, Landtag und Stadtverordnetenversammlung als Behörde der Kreisgemeinde anzusprechen. Dasselbe gilt auch von ihrem Vorstand; denn „im Verhältnis zur Kreissynode erscheint er regelmäßig als das dieser untergeordnete Organ, indem er die Beschlüsse derselben vorzubereiten und auszuführen, oder sofern sie nicht versammelt ist, anstatt ihrer provisorisch zu entscheiden hat. Daneben hat er jedoch auch eine Reihe selbständiger Funktionen".[31]

Anders als die Kreissynode steht die Provinzialsynode auf dem Gebiete der Verwaltung da. Zwar kann man von einer weitgehenden Mitwirkung der Provinzialsynode an der Verwaltung sprechen, aber eine Verwaltungsbehörde wie die Kreissynode ist sie doch nicht. Die Beschränkung des Konsistoriums auf dem Gebiete der Verwaltung durch die Provinzialsynode liegt darin, daß letztere kompetent ist, in gewissen Fällen selbständige Verwaltungsentscheidungen abzugeben, so z. B. über die Verwendung des Ertrages einer vor ihrem jedesmaligen regelmäßigen Zusammentritt in der Provinz einzusammelnden Kirchen- und Hauskollekte zum Besten der dürftigen Gemeinden ihres Bezirks und über die Einführung neuer Kollekten usw. Eine weitere Beschränkung des Konsistoriums auf verwaltungsrechtlichem Gebiet ist darin zu finden, daß an wichtigen Geschäften des Konsistoriums, so an den in § 68 Nr. 6 KG. u. SO. auf-

[31] Schön S. 387.

gezählten, unter denen eine Reihe verwaltungsrechtlicher sind, die Mitglieder des Provinzialsynodalvorstandes mit vollem Stimmrecht hinzugezogen werden müssen, und zwar als außerordentliche Mitglieder des Konsistoriums (§ 68 Nr. 6 Abs. 3 KG. u. SO.). Anläßlich dieses Zusammenwirkens entsteht die Frage, ob es sich hier um die Verschmelzung des Konsistoriums mit dem Provinzialsynodalvorstande zu absoluter Einheit handelt oder nur um das Zusammentreten zweier für sich selbständig bestehenbleibender Organe. Wäre dieses letztere der Fall, so wäre es verwunderlich, wenn nicht die Abstimmung nach dem Grundsatze der itio in partes erfolgte. Dies ist aber nicht der Fall. Auch entstünde dann, wenn man dieses rein äußerliche Zusammentreten annähme, ein neues, in seinem Wesen von dem der Provinzialsynode wie des Konsistoriums verschiedenes Gebilde. Es ist daher die erstere Möglichkeit anzunehmen, daß innerhalb jener gemeinschaftlichen Tätigkeit die Mitglieder des Synodalvorstandes außerordentliche, den ordentlichen Mitgliedern des Konsistoriums vollkommen gleichberechtigte Mitglieder des Konsistoriums sind.

Eine ähnliche Erscheinung beobachten wir in der Stadtverwaltung. Durch § 59 StO. von 1853 ist zur dauernden Verwaltung oder Beaufsichtigung einzelner Geschäftszweige sowie zur Erledigung vorübergehender Aufträge die Möglichkeit gegeben, besondere Deputationen aus Mitgliedern des Magistrats und der Stadtverordnetenversammlung zu wählen. Nach § 59 Abs. 2 sind diese

Deputationen in allen Beziehungen dem Magistrat untergeordnet. Daraus geht folgendes hervor: „Die städtischen Deputationen bearbeiten als organische Bestandteile einer öffentlichen Behörde, nämlich des Magistrats, öffentliche Angelegenheiten selbständig. Die dienstliche Stellung der Deputationen und ihrer Mitglieder kann deshalb in rechtlicher Beziehung nicht anders als die des Magistrats und seiner Mitglieder beurteilt werden",[32] sie sind nämlich Beamte, was sie in ihrer Eigenschaft als Stadtverordnete nicht sind. Es handelt sich also auch hier ebenso, wie bei der Synode, nicht um ein äußerliches Zusammentreten von Magistratsmitgliedern und Stadtverordneten, sondern um eine organische Verschmelzung.

Die der Stadtverordnetenversammlung in bezug auf die städtische Verwaltung zustehenden Rechte beschränken sich auf das Recht der Wahl zu Deputationen und Kommissionen, das Recht zur Abgabe von Gutachten, ein die ganze Stadtverwaltung umfassendes Kontrollrecht und das Beschlußrecht. Diese Beschlußfassung ist insbesondere erforderlich zum Erlaß von Statuten, zur Feststellung des Etats, Auflegung von Steuern, Aufnahme von Anleihen, Veräußerung und Erwerbung von Grundeigentum und Änderung der Benutzung von Almenden. Auf Grund des der Stadtverordnetenversammlung zustehenden Kontrollrechts (§ 37 StO. v. 30. 5. 1853) steht ihr das Kassenrevisionsrecht zu, das Recht zur Einsicht in die

---

[32] Entsch. d. OVG. Bd. 25 S. 417.

Akten und das Recht, zum Zwecke eingehender Kontrolle Ausschüsse aus ihrer Mitte zu ernennen, ferner das Recht, den Magistrat auf Mißbräuche der Verwaltung aufmerksam zu machen und die gesamte Verwaltungstätigkeit daraufhin zu überwachen, daß sie in dem Sinne der Gemeindebeschlüsse und statutarischen Bestimmungen geführt werden. Wo die Stadtverordnetenversammlung glaubt, daß der Magistrat Mißgriffe mache, steht ihr auch immer die Befugnis zu, sich über die Lage der Dinge zu unterrichten und je nach dem Ergebnisse der Untersuchung ihre Beschlüsse zu fassen.[33] Alle diese Befugnisse drücken der Stadtverordnetenversammlung aber nicht etwa schon den Charakter einer Verwaltungsbehörde auf, sondern gewähren ihr nur eine umfangreiche Beschränkung des Magistrats bei seinen Verwaltungsfunktionen. Dem Magistrat, der in § 56 als Verwaltungsbehörde der Stadt bezeichnet wird, sind die in § 56 genannten wichtigsten und direkten Verwaltungsgeschäfte vorbehalten. Auch steht das Exekutivrecht nur dem Magistrat zu, der allerdings dabei stets an die Beschlüsse der Stadtverordnetenversammlung gebunden ist.

Die Verwaltungstätigkeit der Generalsynode wird sowohl durch das Plenum wie durch den Synodalrat und Synodalvorstand ausgeübt. Die beiden letzteren sind Organe der Generalsynode, ausgenommen in den durch § 36 angegebenen Fällen, wo die Mitglieder des Vor-

---

[33] Leidig S. 103.

standes — analog dem Provinzialsynodalvorstand — als außerordentliche Mitglieder und somit als organischer Bestandteil des evangelischen Oberkirchenrats tätig werden. Die Verwaltungstätigkeit der Generalsynode und ihrer Ausschüsse erstreckt sich lediglich auf die ihnen durch Gesetz zugewiesenen Fälle, die in dem Recht bestehen, von gewissen Angelegenheiten des Oberkirchenrats Kenntnis zu nehmen, in dem Petitions- und Beschwerderecht, in Beratung, in der Zustimmung zu bestimmten Handlungen des Oberkirchenrats und schließlich auch auf vermögensrechtlichem Gebiet in einer Kontrolle über die vom Oberkirchenrat verwalteten und unter seine Verfügung gestellten kirchlichen Fonds und sonstigen kirchlichen Einnahmen (§ 11). Bezüglich des Beschwerderechts ist in der Literatur wiederholt die Frage behandelt worden, ob der Generalsynode auch das Recht zustehe, über den Oberkirchenrat beim Landesherrn Beschwerde zu führen, und diese Frage ist auch verschiedentlich bejaht worden.[34] Indessen einerseits ist in der Generalsynodalordnung darüber nichts gesagt, andererseits wiederspricht es dem § 17, nach welchem eine Beschwerde an den Oberkirchenrat zur Prüfung und Bescheidung ergeht. Aus dem Worte „Bescheidung" geht hervor, daß in dem Oberkirchenrat die letzte Beschwerdeinstanz liegt. Eine Bestimmung, welche darauf abzielte, ein solches Beschwerderecht der Synode einzuräumen, wurde mit der Motivierung abgelehnt,

---

[34] vgl. Schön S. 438.

daß die Person des Königs nicht direkt unter Instanzen für Beschwerden genannt werden sollte, daß aber selbstverständlich der Synode für solche Beschwerden jederzeit der Zugang zum Könige offen stehe.[35] Man kann der Generalsynode also allenfalls ein solches Beschwerderecht einräumen, aber dieses wird dadurch illusorisch, daß für den König keine Pflicht besteht, eine Beschwerde zu prüfen, geschweige denn zu bescheiden.

Entsprechend beschränkende Befugnisse auf dem Gebiete der staatlichen Verwaltung übt der Landtag aus: Art. 83 Abs. 3 VU. gibt beiden Häusern des Landtags das Recht, an sie gerichtete Schriften an die Minister zu überweisen und über eingehende Beschwerden Auskunft zu verlangen; Art. 81 Abs. 1 berechtigt sie, an den König Adressen zu richten. Ein nach Art. 61 dem Landtage zustehendes Recht der Ministeranklage findet bei der Generalsynode kein entsprechendes Recht. Auf dem Gebiet der Vermögensverwaltung beschränkt sich das Recht des Landtages auf die Feststellung des Etats im Wege der Gesetzgebung, das der Generalsynode außer auf das genannte Kontrollrecht auf das ihr nach § 14 im Wege der Gesetzgebung zustehende Recht der Bewilligung neuer Ausgaben für landeskirchliche Zwecke, soweit sie durch Umlagen auf die Kirchenkassen oder Kirchengemeinden gedeckt werden sollen. Auch die Einkünfte des Kirchenvermögens und der Pfarrpfründen können durch ein Kirchengesetz zu Bei-

---

[35] Goltz S. 36.

trägen für kirchliche Zwecke herangezogen werden (§ 15). Daraus zu folgern, daß die Generalsynode eine weitgehende Mitwirkung an der Verwaltung habe, wie es Niedner[36] behauptet, ist ebenso falsch, wie wenn man dies vom preußischen Parlament behaupten wollte. Sie entbehrt eben der selbständigen Entscheidungsbefugnis und handelt nicht für die Kirche, sondern bestimmt nur die Handlungen des Landesherrn und seiner Regimentsbehörden durch ihre Beschlüsse.[37] Ihre verwaltende Tätigkeit besteht in keiner direkten Verwaltung, sondern in „Verwaltungsfunktionen im engeren Sinne", nämlich lediglich darin, daß sie die den Kirchenregimentsbehörden gesetzlich zustehende Verwaltung nach Analogie des Landtages beschränkt bezw. ergänzt, also in einer Tätigkeit, durch welche die Annahme eines positiven Mitbesitzes der kirchlichen Verwaltungsmacht in keiner Weise begründet wird.[38] Diese Ansicht kommt auch in den Motiven zum Ausdruck in den Worten: „Die Generalsynode kann nach ihrer Bestimmung und als eine nur in längeren Zwischenräumen zusammentretende Körperschaft eine Mitwirkung an der eigentlichen Verwaltung nicht ausüben". Auch das nach § 11 der Generalsynode zustehende Recht, mit dem evangelischen Oberkirchenrat die leitenden Grundsätze über die Verwendung der unter seiner Verfügung stehenden

---

[36] Niedner im VerwArch. Bd. 16 S. 74.

[37] Schön S. 421.

[38] Marcus S. 81.

Fonds und sonstiger kirchlichen Einnahmen zu vereinbaren, kann man kaum als ein direktes Verwaltungsrecht bezeichnen, sondern nur als einen der Generalsynode hierbei zustehenden Einfluß und somit als Beschränkung des Oberkirchenrats. Die Generalsynode übt auch einzelne Rechte aus, die sich über die Grenzen der preußischen Landeskirche hinaus erstrecken. Sie nimmt nach § 19 Kenntnis von den Beziehungen der Landeskirche zu den übrigen Teilen der deutschen evangelischen Kirche und beteiligt sich durch von ihr gewählte Abgeordnete an etwaigen Vertretungskörpern der deutschen evangelischen Kirche, eine Bestimmung, die noch nie von Bedeutung geworden ist, da an der Eisenacher Konferenz und ihrem Ausschuß, dem deutschen evangelischen Kirchenausschuß, den einzigen bisher zustande gekommenen Versammlungen von Delegierten, der deutschen evangelischen Kirchenregierungen, die Synode nie beteiligt gewesen ist. Die letztere Bestimmung des § 19 findet naturgemäß im Landtage kein Analogon, während man in Analogie mit der ersteren dem Landtage das Recht einräumen muß, von den Beziehungen zu den übrigen Bundesstaaten Kenntnis zu nehmen. Überhaupt gibt die preußische Verfassungsurkunde nicht, wie die Synodalordnungen und wie die meisten neueren Verfassungsurkunden deutscher Staaten eine Zusammenstellung der Rechte der Kammern, sondern indem sie dem König die vollziehende Gewalt und dem Könige und den Kammern die gemeinschaftliche Ausübung der

gesetzgebenden Gewalt zuspricht (Art. 45 u. 62), zählt sie nur bei ersterer (in Art. 45 ff.) einzelne Rechte auf.[39]

Nach § 19 Abs. 2 GSO. hat die Generalsynode zur Teilnahme der Landeskirche an anderen kirchlichen Versammlungen, insbesondere denen von internationaler oder interkonfessioneller Art, ihre Zustimmung zu erteilen. Was für Versammlungen hier gemeint sind, ist nicht klar ersichtlich. Einige Aufklärung darüber gibt der Oberkonsistorialrat Hermes in der außerordentlichen Generalsynode von 1875,[40] indem er meint, daß dieser Paragraph mit Rücksicht auf die wiederholt gemachten Bestrebungen zur Vereinigung großer Kirchengemeinschaften gegeben sei. Er stelle für diesen Fall eine Beschränkung des Oberkirchenrates insofern dar, als er Verhandlungen nach dieser Richtung hin erst dann anknüpfen könne, wenn er die Zustimmung der Generalsynode erlangt habe. Vergleichen wir diesen Tatbestand mit den Verhältnissen auf staatlichem Gebiete, so ist von vornherein einleuchtend, daß es eine jenem § 19 Abs. 2 GSO. entsprechende Bestimmung hier nicht geben kann; denn einerseits gibt es solche Versammlungen nicht, die über die Vereinigung von Staaten oder Staatsverbänden mit anderen mit irgendwelcher öffentlichrechtlichen Wirkung verhandeln können, andererseits ist ein Zusammenschluß eines fremden Reiches mit dem preußischen Staat ohne Zustimmung

---

[39] Rönne S. 357 Anm. 2.

[40] Gedr. Verhandl. der außerord. GS. von 1875 S. 330 ff.

der beiden Kammern ausgeschlossen, da nach Art. 55 VU. der König ohne Einwilligung beider Kammern nicht gleichzeitig Herrscher fremder Reiche sein kann.

Endlich gehört noch zu den über die Grenzen der preußischen Landeskirche hinausgehenden Verwaltungsfunktionen der Generalsynode die Teilnahme an der Verwaltung der „Alterszulagekasse für evangelische Geistliche" und des „Pfarrwitwen- und -waisenfonds". Diese Teilnahme besteht darin, daß sie in den Verwaltungsausschuß, der von den im preußischen Staate befindlichen Landeskirchen gebildet wird, 32 Mitglieder wählt (Satzungen betr. die Alterszulagekasse für usw. § 3a und KG. v. 2. 7. 1898 § 24). Diese Mitglieder sind ebenso, wie Synodalrat und -vorstand, als Ausschuß, bezw. Organ, der Generalsynode aufzufassen und üben in dieser Eigenschaft wiederum eine das Kirchenregiment in seiner Verwaltungstätigkeit beschränkende Funktion aus, da der Vorstand beider Kassen aus vom Könige ernannten Mitgliedern besteht. Es ist dies, da in den in § 36 GSO. angegebenen Fällen der Generalsynodalvorstand als organischer Bestandteil des evangelischen Oberkirchenrates aufzufassen ist, der einzige Fall, wo die Generalsynode, wenn auch nur durch einen Ausschuß, einen positiven Anteil an der kirchenregimentlichen Verwaltung hat, und hierin liegt wiederum ein wesentlicher Unterschied von Landtag und Stadtverordnetenversammlung, denen in keiner Beziehung ein positiver Anteil an der Verwaltung zusteht.

Werfen wir noch einmal einen kurzen Rückblick auf den Inhalt der gesamten Abhandlung und versuchen wir den Vergleich zwischen Synode, Landtag und Stadtverordnetenversammlung jetzt in den markantesten Zügen festzustellen, so werden wir zu folgendem Ergebnis kommen: Wenn auch alle genannten Organe miteinander in gewissen Punkten vergleichbar sind, so wird man doch, wenn man bei dem Vergleiche die Gesamtbilder zugrunde legt, auf der einen Seite die Generalsynode mit dem Landtage, auf der anderen Seite die Provinzial- und Kreissynode mit der Stadtverordnetenversammlung vergleichen müssen, und zwar schon aus dem Grunde, weil Generalsynode und Landtag unmittelbare Organe der Kirche bezw. des Staates sind, die Provinzial- und Kreissynode und die Stadtverordnetenversammlung aber mittelbare. Die Grundzüge eines unmittelbaren und eines mittelbaren Organes sind jedoch so verschieden voneinander, daß eine Parallele zwischen ihnen nur zu einem Zerrbilde führen würde.

Die charakteristischen Merkmale der Provinzial- und Kreissynode und der Stadtverordnetenversammlung bestehen, wie in der vorangehenden Abhandlung gezeigt worden ist, darin, daß sie Organe von Selbstverwaltungskörpern mit gesetzlich bestimmtem Wirkungskreise sind, deren Kompetenzen hauptsächlich in der Teilnahme an den Verwaltungsgeschäften und in gewissen Aufsichtsbefugnissen liegen. In territorialer Beziehung sind sie alle drei verschieden. Mit der Kreissynode hat die Stadt-

verordnetenversammlung das Charakteristische gemein, daß ihnen beiden autonomische Befugnisse gemeinsam sind, während sie nach Art und Umfang ihrer Verwaltungsbefugnisse verschieden sind. Mit der Provinzialsynode hat die Stadtverordnetenversammlung annähernd denselben Umfang der Verwaltungsbefugnisse gemein, ist aber darin grundsätzlich von jener verschieden, daß jener ein Gesetzgebungsrecht zusteht, dieser nicht, dieser dagegen die Ausübung eines Statutarrechts, jener nicht. Danach würde ich mich, wenn die Frage aufgeworfen würde, ob ein Vergleich der Stadtverordnetenversammlung mit der Provinzial- oder Kreissynode passender erscheine, für letzteren entscheiden; denn schließlich kommt es weniger darauf an, ob die Verwaltungsbefugnisse mehr oder weniger umfangreich sind, die Hauptfrage ist doch die, ob die zu vergleichenden Organe in ihren Grundzügen wenigstens annähernd gleichgeartet sind, und das sind schon mit Rücksicht auf die gesetzgeberischen und autonomen Befugnisse die Stadtverordnetenversammlung und die Provinzialsynode nicht.

Es bleibt nun nur noch die in der Literatur viel umstrittene Frage, ob die Generalsynode ein Analogon des Landtags ist, und diese Frage ist bei dem vorangehenden Vergleich zwischen ihrem Rechtscharakter und ihren Kompetenzen bereits wiederholt bejaht worden. Beide sind in erster Linie gesetzgebende Faktoren, wenn auch die Mitwirkung bei der Gesetzgebung bei beiden eine verschiedenartige ist. Die charakteristische Verschieden-

heit auf diesem Gebiete liegt ferner darin, daß im Staate nur der Landtag als gesetzgebender Faktor in Betracht kommt, während in der Kirche noch andere Organe zur Gesetzgebung in Beziehung stehen bezw. einen Einfluß auf sie ausüben, so, wie bereits erwähnt, die Provinzialsynode, ferner aber auch nach § 7,3 Abs. 3 GSO. die Gemeindeorgane, wenn es sich um die Einführung agendarischer Ordnungen, betr. die Verwaltung der Sakramente handelt. Aus der Beschränkung, die die Generalsynode in der Kompetenz der Legislative erfährt, ergibt sich, daß sich zwar eine genaue Parallele zwischen dem Gesetzgebungsrecht der Generalsynode und des Landtages nicht ziehen läßt, dazu sind die Gebiete, auf denen sich die kirchliche und staatliche Gesetzgebung betätigt, viel zu verschieden, wohl aber können wir, wenn wir das Gesamtbild des Gesetzgebungsrechtes der Generalsynode und des Landtages ins Auge fassen, die Generalsynode ein Analogon des Landtages nennen. Die Kompetenzen auf dem Gebiete der Verwaltung sind gleichfalls im allgemeinen entsprechend denen des Landtages. Das Endergebnis unserer Betrachtung ist das, daß in den Grundzügen, nämlich auf dem Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung, eine Analogie zwischen Generalsynode und Landtag besteht und die Verschiedenheiten auf nebensächlicheren Gebieten zu suchen sind, und diese Unterschiede sind für manche der Grund, eine Analogie ganz und gar von der Hand zu weisen. Die Generalsynode ist auf kirchlichem, wie der Landtag auf staatlichem Gebiet eine

parlamentarische Körperschaft. Daß eine Analogie vorliegt, ist auch gar nicht auffällig; denn man stand eben zur Zeit der Schaffung der Generalsynode noch zu sehr unter dem Einfluß konstitutioneller Bestrebungen, die sich auf dem politischen Gebiet überall bemerkbar gemacht hatten und noch machten. „Von allen Seiten", sagte der Abg. Techow bei der ersten Beratung des Entwurfes eines Gesetzes betr. die evangelische Kirchenverfassung in den acht älteren Provinzen der Monarchie, „im Staate wie in der Kirche, hat sich der Wunsch geregt, das monarchische Regiment mit parlamentarischen Schranken zu umgeben."[41] Mögen auch die im Staate herrschenden konstitutionellen Prinzipien zum Teil unbewußt auf kirchliches Gebiet übertragen worden sein, wie Friedberg, Rieker u. a. annehmen, aber Eingang gefunden haben sie doch, und somit wäre es verkehrt, unter Heranziehung gewisser Unterschiede eine Analogie einfach abzuweisen.

[41] Stenogr. Ber. Bd. 1 S. 287.

Spezialdruckerei für Dissertationen, Robert Noske, Borna-Leipzig.

Lebenslauf.

Am 9. September 1885 wurde ich, Hans Streich, Sohn des Amtsgerichtssekretärs Gottlieb Streich und seiner Ehefrau Marie Streich geb. Geruschka, in Neisse geboren. Ich bin evangelischer Konfession und preußischer Staatsangehöriger. Meine Gymnasialbildung erhielt ich zunächst auf dem Realprogymnasium zu Ratibor, dann auf dem dortigen Gymnasium und schließlich auf dem Kgl. König=Wilhelms=Gymnasium in Breslau, wo ich Ostern 1906 die Reifeprüfung bestand.

Hierauf studierte ich sechs Semester Rechts= und Staatswissenschaften an der Universität Breslau und hörte hier Vorlesungen bei sämtlichen Professoren der Fakultät. Am 13. Oktober 1909 bestand ich in Breslau das Referendarexamen und am 5. November 1909 die mündliche Doktorprüfung.

Gegenwärtig bin ich beim Kgl. Amtsgericht in Lewin beschäftigt.